

УДК 34.11.2

СУБ'ЄКТИ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИХ САНКЦІЙ

SUBJECTS OF MUNICIPAL LEGAL SANCTIONS

Топузов В.І.,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного і міжнародного права
Маріупольського державного університету

У статті описуються суб'єкти муніципально-правових санкцій, їх роль у функціонуванні держави, перелік деяких повноважень. Проводиться порівняльна характеристика суб'єктів муніципального права та суб'єктів муніципальної відповідальності.

Ключові слова: муніципальне право, муніципальна відповідальність, санкції, юридична відповідальність, влада, депутат, конституційні порушення.

В статье описываются субъекты муниципально-правовых санкций, их роль в функционировании государства, перечень некоторых полномочий. Проводится сравнительная характеристика субъектов муниципального права и субъектов муниципальной ответственности.

Ключевые слова: муниципальное право, муниципальная ответственность, санкции, юридическая ответственность, власть, депутат, конституционные нарушения.

This article describes the subjects of municipal legal sanctions, their role in the functioning of the state, a list of some authority. A comparative description of municipal law and municipal entities accountable.

Key words: municipal law, municipal responsibility, sanctions, legal liability, government, deputy, constitutional violations.

Постановка проблеми. Досить складною є і проблема щодо суб'єктів муніципальної відповідальності. В існуючій літературі розглядуване коло суб'єктів відповідальності в місцевому самоврядуванні має досить обмежений характер, зокрема органи й посадові особи місцевого самоврядування. Тобто ті структури, які приймають найбільш важливі рішення в місцевому самоврядуванні.

Насправді ж коло суб'єктів відповідальності в місцевому самоврядуванні, тобто тих, хто може нести цю відповідальність та притягувати до неї, а також тих, хто може лише притягувати до цієї відповідальності (бути інстанцією відповідальності), набагато ширше.

Крім того, відповідальність покладається не за видання правового акта, а за невиконання судового рішення про його скасування, оскільки це дає змогу прийняти той самий незаконний акт, але з іншою назвою, і чекати кілька місяців поки суд не розгляне справу знову.

Стан дослідження. У літературі поширена думка, що суб'єктами, які можуть нести відповідальність (у тому числі конституційно – та муніципально-правову), є лише такі суб'єкти, які володіють деліктоздатністю, тобто здатністю нести юридичну відповідальність за свої протиправні вчинки. Від правильного вирішення питання про деліктоздатність кожного суб'єкта залежить законність застосування будь-якої юридичної відповідальності, включаючи і конституційно – та муніципально-правову.

Останнім часом проблеми конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні дедалі більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних (О.В. Батанов, В.В. Кравченко, М.В. Пітчик, О.В. Краснікова, П.А. Трачук, М.О. Баймуратов та інших), так і зарубіжних учених (А.Р. Єрьомін, Г.А. Іванцова, Л.О. Нудненко, А.А. Сергєєв, В.В. Яковлев, А.А. Ярошенко, І.А. Алексєєва та інші).

Виклад основного матеріалу. Говорячи про необхідність включення норм про муніципально-правову відповідальність до статусу кожного суб'єкта, вважаємо, що відповідальність є проявом повинності, а вона є в кожного із суб'єктів муніципального права. Повинність присутня в обов'язках, правах, повноваженнях. Унаслідок цього під час включення муніципально-правової відповідальності до структури статусу суб'єктів муніципального права слід виділяти два типи існуючих муніципально-правових відносин: відносини влади та відносини свободи, тобто прав людини стосовно влади (державної та муніципальної). У першому типі відносин повинна передбачатися відповідальність за правильне здійснення публічної влади, яку несуть органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, а також відповідальність за порушення прав влади, яку несуть громадяни та організації. Натомість у сфері відносин свободи необхідно передбачати відповідальність за вторгнення у сферу свободи людини, яка покладається на державу, та відповідальність за дотримання меж прав і свобод громадян, а також відповідальність за правильне виконання обов'язків громадян, яка покладається на громадян.

Даючи суб'єктну характеристику відповідальності в місцевому самоврядуванні, ми підтримуємо позицію тих дослідників, які вважають, що суб'єктами конституційної (а отже, і муніципально-правової) відповідальності можуть бути всі суб'єкти конституційно-правових відносин, за виключенням народу цієї держави, нації (етнічної групи) у цілому.

Народ не може нести конституційну відповідальність, оскільки він є верховним сувереном. Нація (етнічна група) також не підлягає конституційній відповідальності. Вона володіє національним суверенітетом і має право визна-

чати спосіб організації свого життя (у рамках прийнятої багатонаціональним народом конституції; в умовах мононаціональної держави народ багато в чому має схожість із єдиною, а отже, компактно проживаючою нацією).

Водночас конституційну відповідальність може нести утворена етносом (нацією тощо) державно-територіальна одиниця всередині цієї держави (зокрема, автономна область). Наприклад, таку позицію займає Ж.І. Овсепян, яка вважає, що народ, нація не можуть бути суб'єктами конституційних правопорушень, враховуючи, що народ – джерело влади, а джерело влади не може нести в собі заперечення цієї влади [1]. Певною мірою можна говорити лише про самовідповідальність народу, але така постановка питання переводить проблему у сферу соціальної відповідальності, змушує розділяти поняття «суспільство» та «народ», включаючи до останнього виборчий корпус або сукупність громадян, кожний із яких самостійно (індивідуально або колективно) несе конституційно-правову відповідальність.

На нашу думку, у муніципальному праві деліктоздатністю володіють два види суб'єктів: індивідуальні та колективні. До індивідуальних належать жителі-члени відповідних територіальних громад, які можуть перебувати в різних громадських станах (громадяни України, іноземці, біженці тощо); депутати представницьких органів місцевого самоврядування; посадові особи.

Слід зазначити, що якщо питання про конституційну та муніципальну деліктоздатність депутатів і посадових осіб не викликає сумнівів, то питання про конституційну деліктоздатність людини та громадянина є дискусійним у юридичній літературі. Так, О.О. Майданник включає до кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності фізичних осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства).

Діаметрально протилежну позицію займають учені, які, заперечуючи конституційну деліктоздатність цих суб'єктів, вважають, що навіть порушення людиною конституційних обов'язків є підставою адміністративної, кримінальної чи цивільної відповідальності в конституційному праві, але не конституційно-правової. Оперуючи такими аргументами, вони вважають, що на громадянина, якщо він не є посадовою особою, конституційно-правова відповідальність не поширюється [2].

Із цим навряд чи можна погодитися. На наш погляд, твердження прихильників останньої точки зору суперечать ч. 1 ст. 47 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р., яка передбачає, що територіальна виборча комісія може прийняти рішення про відмову в реєстрації кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидата в депутати із зазначенням мотивів відмови. Підставами для відмови в реєстрації громадянина як кандидата можуть бути певні порушення порядку висунування кандидата на відповідну посаду, зокрема під час складання списків громадян України, які підтримали його кандидатуру, відсутність або надання претендентом у кандидати неправильних відомостей про себе, припинення громадянства України кандидата, визнання судом кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидата в депутати недієздатним, набрання щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину, виявлення територіальною виборчою комісією обставин, які позбавляють особу права бути обраною депутатом або сільським, селищним, міським головою [3].

Наприклад, ч. 2 ст. 9 цього закону передбачається, що депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. Відмова в реєстрації в такому разі є мірою (санкцією) кон-

ституційно – та муніципально-правової відповідальності громадянина України, який знаходиться в особливому статусному (модусному) становищі кандидата на відповідну посаду, а не власне посадової особи.

На користь позиції щодо наявності в громадян конституційної деліктоздатності свідчить і зарубіжний досвід. У низці країн із метою зменшення абсентеїзму на виборах передбачається обов'язковий вотум, тобто конституційний обов'язок виборців взяти участь у голосуванні.

Так, згідно зі ст. 49 Конституції Португальської Республіки «виборче право реалізується кожним особисто, здійснення його є громадянським обов'язком», а в ст. 43 Конституції Італійської Республіки зазначено: «Голосування є особистим і рівним, вільним і таємним... Його здійснення є громадянським обов'язком». Щоправда, в Італії покарання за порушення цього конституційного обов'язку виключно моральні, а в Австралії ледачому виборцю загрожує штраф, у Греції та Туреччині – навіть позбавлення волі. У Бельгії за неучасть у голосуванні на перший раз винесуть догану або накладуть невеликий штраф, на другий раз, якщо пройшло не більше шести років після першого, накладуть штраф значно більший, а якщо після першого разу пройшло від шести до десяти років, вивісять прізвище виборця в спеціальному списку на будівлі муніципальної адміністрації за місцем проживання. В Аргентині особа, яка не з'явилася на вибори, не лише підлягає штрафу, а й позбавляється права протягом трьох років займати державні посади. Хоча більшість з означених санкцій не є конституційно-правовими, їх кореспондування відповідно конституційному обов'язку громадянина брати участь у виборах свідчить про наявність конституційної та муніципальної деліктоздатності в цієї категорії суб'єктів.

Колективними суб'єктами, які мають конституційно – та муніципально-правову деліктоздатність, є такі:

- територіальні громади;
- органи державної влади;
- представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування;
- органи самоорганізації населення;
- об'єднання громадян, інші соціальні утворення (комітети та комісії представницьких органів);
- виконавчі апарати, президії районних та обласних рад;
- виборчі комісії тощо.

У свою чергу, можлива й інституційна та внутрішньовидова диференціація відповідальності в місцевому самоврядуванні. Як приклад візьмемо відповідальність у муніципальному виборчому та референдумному праві. Так, залежно від суб'єктного складу, а також від індивідуальних особливостей підстав і правового змісту санкцій відповідальність можна поділяти на колегіальну публічно-правову відповідальність – відповідальність виборчих комісій, комісій із проведення місцевого референдуму, виборчих об'єднань, виборчих блоків, а також індивідуальну публічно-правову відповідальність – відповідальність претендентів у кандидати, зареєстрованих кандидатів, посадових осіб і членів виборчих комісій (комісій із місцевого референдуму), офіційних спостерігачів, довірених осіб кандидатів, журналістів та інших учасників виборчого процесу.

Слід констатувати, що на сучасному етапі відкритим й абсолютно не розробленим є питання про конституційно – та муніципально-правову відповідальність територіальних громад (згідно із чинним законодавством конституційно-правову відповідальність несуть лише органи та посадові особи місцевого самоврядування – ст. 144 Конституції України). Остання, як цілком справедливо вважає В.В. Кравченко, пов'язана з невизначеністю юридичного статусу територіальної громади [4].

Питання про наявність або відсутність у держави деліктоздатності є достатньо спірним у літературі. Зокрема,

у 80-ті рр. думка про відсутність у держави (так само, як і в народу, нації) деліктоздатності висловлювалась Т.Д. Зражевською, хоча пізніше вона визнала деліктоздатність держави [5]. Фактично аналогічної думки дотримується й вітчизняний учений-конституціоналіст В.М. Шаповал, який зазначає, що конституційно-правовій відповідальності підлягають усі суб'єкти конституційного права, крім держави в цілому.

Ми повністю погоджуємося з думкою тих учених, які вважають, що держава є самостійним суб'єктом конституційно – та муніципально-правової відповідальності. Зазначений вид відповідальності поширюється на державу як суб'єкт муніципального права. Адже якщо бути до кінця послідовним, то самостійними суб'єктами відповідальності в місцевому самоврядуванні слід визнавати не лише органи державної влади, а й державу в цілому. Держава повинна нести муніципально-правову відповідальність у всіх випадках, коли вона не виконує офіційно прийнятих на себе зобов'язань, якщо внаслідок цього було нанесено шкоду будь-кому. Передусім усе це стосується діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина. Такий висновок випливає, зокрема, з аналізу ст. 3 Конституції України, у якій закріплено, що утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина (у тому числі й права на місцеве самоврядування) є головним обов'язком держави. Тому невиконання покладених на себе державою обов'язків у цій галузі має тягти за собою її відповідальність.

Згідно зі ст. 56 Основного Закону кожен має право на відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повнова-

жень. Держава відповідає також за рішення судів, які прийняті з порушенням законів і завдали шкоди громадянам.

У такому разі йдеться не тільки про цивільно-правову відповідальність. Хоча, безумовно, питання про відшкодування державою шкоди не є виключно питанням конституційно – та муніципально-правової відповідальності, воно повною мірою свідчить про наявність у держави деліктоздатності. Крім того, незаконні дії (або бездіяльність) органів державної влади та її посадових осіб повністю можна віднести до питання конституційної та муніципальної відповідальності. У зв'язку із цим вважаємо, що за умови порушення обов'язків із боку держави має наступати не тільки цивільно-правова, а й конституційна та муніципальна відповідальність, якщо наявне здійснення публічних функцій із боку держави.

Висновки. Отже, аналіз Конституції України та профільного законодавства про місцеве самоврядування дозволяє назвати такі суб'єкти відповідальності в місцевому самоврядуванні: держава, органи державної влади, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, депутати, органи самоорганізації населення, громадські об'єднання, виборчі комісії, фізичні особи-члени територіальних громад тощо. Вважаємо, що всі суб'єкти муніципального права та муніципально-правових відносин можуть бути суб'єктами відповідальності в місцевому самоврядуванні.

Суб'єкти відповідальності в місцевому самоврядуванні потенційно збігаються із суб'єктами муніципально-правових відносин. Інакше кажучи, якщо суб'єкт права володіє муніципальними правами та несе обов'язки у сфері місцевого самоврядування, то він є суб'єктом відповідальності в місцевому самоврядуванні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Овсепян Ж.И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование) / Ж.И. Овсепян. – Ростов-на-Дону : Эверест, 2005. – 276 с.
2. Майданник О.О. Конституційно-правова відповідальність / О.О. Майданник. – К. : Товариство «Знання України», 2000. – 40 с.
3. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1901.
4. Кравченко В.В. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В.В. Кравченко, М.В. Пітчик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
5. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1985. – 138 с.
6. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.